

Sociología, políticas públicas y económicas de la pobreza, la solidaridad y la caridad

*Pablo Ava**

Resumen

El trabajo recorre, desde una perspectiva principalmente sociológica pero también de las políticas públicas y económicas, el encuentro del hombre y la sociedad con la situación que le plantea la pobreza. Recorre el pensamiento moral y ético del individuo y de las sociedades, desde el acto individual de la caridad, hasta la creación del Estado de Bienestar y las políticas sociales.

Palabras clave: pobreza, moral, ética social, políticas sociales, Estado de Bienestar.

Sociology, Public and Economic Policies of Poverty, Solidarity and Charity

Abstract

The paper studies the relationship of man and society with poverty from a sociological perspective mainly but also from a public policies and

* Abogado y Lic. en Ciencia Política. Master en Análisis Económico del Derecho por la UTDT. Profesor Adjunto Interino de Sociología del Derecho y las Instituciones en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Ha desarrollado su vida profesional en el campo de la investigación social aplicada y al estudio de la opinión pública; pabloava@hotmail.com.

economic policies view. It explores the moral and ethical thought, the individual and society view, and the individual act of charity to the Welfare State and the social policies.

Keywords: Poverty, Moral, Social Ethics, Social Policies, Welfare State.

I. Introducción

Las desigualdades en la sociedad contemporánea se han vuelto obscenas. Bernardo Kliksberg se refiere a ellas como un “Escándalo Ético”:¹ más de nueve millones de niños mueren al año antes de cumplir los cinco, entre un 33% y un 50% por culpa de la desnutrición. Unos dos millones de niños fallecen por neumonía, cuando los antibióticos cuestan 27 centavos de dólar. En total 18 millones de personas mueren al año por causas vinculadas a la pobreza.² Según UNICEF, uno de cada seis niños que nacen en América Latina no existe para la sociedad porque no tienen documento, son los “invisibles” que rodean las grandes ciudades, viviendo, como dice el papa Francisco, de la “cultura del descarte”, al punto de volverse ellos mismos “descartables”.

Max Weber y Georg Simmel desarrollaron en su teoría de las acciones humanas dos conceptos para entender el vínculo del hombre con otros hombres y con la sociedad en la que viven: “contenido de sentido” (Weber) y “dirección” (Simmel), ambos destinados a indicar la orientación de la conducta.

Por contenido de sentido o de dirección, los autores entienden hacia dónde está dirigida la conducta social, generalmente un “otro”. El contenido de sentido de una acción social, dirigida a otro, logra que esta acción se transforme en “relación social” ya que los sentidos estarán recíprocamente referidos. Este contenido de sentido se inicia como una *categoría ética* (deber interno) y luego podrá ser incorporado como *categoría jurídica* (deber impuesto externamente).

1. Kliksberg, B., *Escándalos éticos*. Temas, 2da edición. Marzo de 2011.

2. Ibídem, p. 55.

¿Cuáles son los contenidos de sentido o las direcciones que el hombre y la humanidad le dan a sus conductas para paliar esta fragmentación social, o en particular, ¿cuál es el contenido de sentido que llena el espacio cuando el hombre se enfrenta a la pobreza? Dice Simmel:

Si consideramos al hombre como ser social, vemos que a cada uno de sus deberes corresponde un derecho de otros seres. Quizá incluso la concepción más honda fuera pensar que primordialmente solo existen derechos, que cada individuo posee pretensiones que son de orden general humano y que resultan de su peculiar situación, las cuales después se convierten en deberes de otros [...] Muéstrase aquí una oposición fundamental entre las categorías sociológicas y las éticas. Por cuanto todas las relaciones de prestación se derivan de un derecho en el sentido más amplio de este concepto, que contiene, como una de sus partes el derecho jurídico, la relación de hombre a hombre ha impregnado totalmente los valores morales del individuo, determinando su dirección [...] En definitiva, somos nosotros mismos los responsables únicos de la moralidad de nuestros actos; solo respondemos de ellos ante nuestro yo mejor, ante la estimación de nosotros mismos, o como quiera denominarse ese foco enigmático que el alma halla en sí misma, como última instancia, y a partir del cual decide libremente hasta qué punto los derechos de otro son deberes para ella.³

Es por esto que el análisis ético de cuestiones como la pobreza son “hoy como una ayuda si no necesaria, al menos conveniente, para afrontar los problemas morales contemporáneos”.⁴

Estos problemas morales se presentan de forma dicotómica:

En el ámbito de la moral individual se manifiesta una casi permanente tensión entre lo universal y lo particular: entre la universa-

3. Simmel, Georg, *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*, Universidad Nacional de Quilmes, 2002, p. 219.

4. Heler, Mario, *Cuadernos de ética*. Asociación Argentina de Investigación Ética, Nro. 10, 1991, p. 11.

lidad de la norma moral y la particularidad de las situaciones que la norma regula, entre la exigencia universal de reconocimiento, conservación y realización del valor y los objetos particulares que portan o pueden portar el valor, entre el contenido abstracto y general del fin ideal y los medios o instrumentos particulares capaces de concretar o ir concretando tal fin en determinadas circunstancias. Por un lado, considerando las normas morales, estas establecen la obligación de ciertos tipos de conductas –decir la verdad, cumplir las promesas, ayudar al prójimo, etc.– para una clase general de situaciones, cuando está en juego la verdad o falsedad de lo que se enuncia, cuando se ha adquirido un compromiso, cuando un ser humano necesita algún tipo de auxilio. Por otro lado, tales conductas deben ser elegidas como las moralmente correctas en circunstancias concretas y por lo general complejas.⁵

“La tensión entre lo universal y lo particular genera así problemas de aplicación en el ámbito de la moral.”⁶ De esta forma dicotómica es que se le presenta al ser humano la tragedia de la pobreza:

Cabe partir de la pobreza como fenómeno objetivamente determinado, y tratar de suprimirla como tal. Dese en quien se dé, sean cualesquiera las causas individuales que las produzcan y las consecuencias individuales que ella produzca, la pobreza exige remedio, restauración de una deficiencia social. Pero, por otra parte, el interés puede dirigirse al individuo pobre, al cual se socorre sin duda porque es pobre, pero no con el propósito de suprimir la pobreza en general, sino de ayudar a este pobre determinado.⁷

El contenido de sentido puede ser dirigido a la situación (pobreza) o al individuo (pobre) En el primer caso, predomina la estructura ética, en la

5. *Ibíd*em, 14.

6. *Ibíd*em, 14.

7. Simmel, Georg, *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*, Universidad Nacional de Quilmes, 2002, p. 236.

segunda un sentimiento más profundo, más vinculado con la caridad, porque no se pretende solucionar la pobreza con dicha acción.

Habría entonces dos tipos de aproximación al pobre para Simmel, uno con un sentido social más amplio tratando de buscar compensar las desigualdades que la sociedad ha generado –una aproximación de fuerte contenido ético–, y otro sentido más individual, en el que o se ayuda al pobre en concreto, se busca la expiación de la culpa por la situación de pobreza, pero sin pensar en el alcance universal de la acción sino en una dimensión sobre lo particularmente moral.

Según Simmel la acción social en sus dos versiones toma forma de dicotomía derecho-deber (no necesariamente jurídico):

Si consideramos al hombre como ser social, vemos que a cada uno de sus deberes corresponde un derecho de otros seres. Quizá incluso la concepción más honda fuera pensar que primordialmente solo existen derechos, que cada individuo posee pretensiones que son de orden general humano y que resultan de su peculiar situación las cuales después se convierten en deberes de otros. Pero como todo obligado de algún modo posee también, a su vez, derechos, se produce así una red de derechos y deberes donde el derecho es siempre el elemento primario, el que da el tono, y el deber no es más que el correlato de aquel mismo acto, correlato inevitable por lo demás [...] Muéstrese aquí una oposición fundamental entre las categorías sociológicas y las éticas. Por cuanto todas las relaciones de prestación se derivan de un derecho, en el sentido más amplio de este concepto, que contiene, como una de sus partes, el derecho jurídico, la relación de hombre a hombre, ha impregnado totalmente los valores morales del individuo, determinando su dirección [...] ⁸

Para el Estado de Derecho, toda necesidad genera un deber, pero no para el individuo sino para el Estado como sujeto obligado. La famosa frase de “donde hay una necesidad, hay un derecho” solo puede ser afirmada en

8. Simmel, Georg, *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*, Universidad Nacional de Quilmes, 2002, p. 218.

un marco de Estado de Bienestar, y la fórmula deber-derecho es de naturaleza jurídica. En el caso de una fórmula moral derecho-deber (Weber lo ubica dentro de los sentidos de orden en la sociedad) el obligado y el beneficiario son un sujeto o un grupo de sujetos obligados por una justificación moral, de solidaridad o altruismo.

La afirmación de este trabajo es que en la dialéctica-derecho deber vinculada a la pobreza, se han ido alternando los conceptos de necesidad-derecho por un lado y el de obligatoriedad-deber por el otro. Intercambiando los sujetos obligados, individuos/Estado de Bienestar, los beneficiarios universales/particulares, los vehículos de asistencia dádiva/impuesto, y sobre todo el sentido obligación moral/derecho universal.

II. El sentido de deber religioso

Para Georg Simmel entonces siempre hay un deber en la relación intersubjetiva; es jurídico o es moral, pero es un deber al que le corresponde su contrapartida: un derecho. Incluso la acción de dar una limosna, dice Simmel, conlleva un derecho del pobre a recibir esa ayuda por cuanto se encuentra desgraciado en el orden social en el que vive, o porque Dios nos presenta situaciones en las que debemos resolver de acuerdo al Pacto Religioso que nos une con Dios y a través de Dios con la Comunidad.

En esta última visión, Simmel encuentra que la religiosidad cristiana y su antecedente en la Ley mosaica son los primeros intentos de formalizar y racionalizar el sentido moral en un modelo ético de deber religioso.

Las iglesias cristianas fueron las primeras en mediar institucionalmente la caridad. Su antecedente es la Ley mosaica, que si bien fue abolida para todos los cristianos, mantuvo el diezmo como figura de recaudación que tenía su origen entre los israelitas. En el Antiguo Testamento, Israel tenía dos tipos de ofrendas, una obligatoria y reglamentada, y otras voluntarias o discrecionales que no estaban sujetas a ninguna regulación. La obligatoria era el diezmo. Las discrecionales eran otras donaciones al margen del diezmo. (Ex. 35:29, 36:3, Lev. 22:23 y Deut. 16:10.) ¿Y por qué razón era exigible? Sencillamente porque era una compensación, una contraprestación, impuesta por Dios como obligatoria: Dios eligió a una tribu de entre las doce, la de Leví, para administrar el pacto, servir al pueblo y ocuparse exclusivamente de las cosas espirituales de la nación, y no lo hizo por un ofrecimiento voluntario de la tribu, sino por una designación sobe-

rana (Núm. 1:48-50; 3:12). En virtud de esa inexcusable misión y servicio ellos recibirían los diezmos del pueblo, así como las ofrendas procedentes de los votos (Núm. 18), pero a cambio y en virtud de esa misma decisión soberana la tribu de Leví quedó excluida del reparto de la tierra prometida (Núm. 18:20 y 21).

Algunos de los defensores de la recaudación del diezmo exigible a los cristianos, buscando argumentos para defender su posición afirman que el diezmo no empezó en la ley mosaica porque Abraham pagó diezmos a Melquisedec antes de que la ley fuese dada (Gen. 14:20; Heb. 7:2-12).

En la mayor parte de las Iglesias cristianas el aporte o donación es de naturaleza personal y queda encerrado en el secreto entre Dios y el hombre que hace el acto de caridad. La viuda dio todo lo que tenía en una ocasión (Mr. 12:42-44). Zaqueo arrepentido destinó para los pobres el cincuenta por ciento de cuanto poseía (Lc. 19:8). Pero *los fariseos aunque daban escrupulosamente el diezmo para sostén de los sacerdotes y levitas (Mt. 23:33), eran avaros (Mt. 16:14), y luego no cumplían con la misericordia de ayudar a los necesitados, ni siquiera de su propia familia (Mt. 15:5)*. La historia social de las iglesias cristianas en los siglos II y III fue impresionante. Tertuliano afirma que a finales del siglo II las iglesias solían tener un intendente o responsable de la caja común a la que de forma voluntaria contribuían los fieles con libertad, que era quien hacía llegar a los fondos a los necesitados. Con ellos se sufragaba la sepultura de los pobres, el cuidado de los huérfanos sin recursos, de los ancianos, los enfermos o los condenados por su fidelidad a la fe cristiana. Otra de las partidas más importantes se destinaba a liberar a los esclavos y a los presos rescatándolos por precio.

Sin embargo, el diezmo aparece como obligatorio en el cristianismo a partir del VIII con el emperador Carlomagno que estableció sobre sus súbditos un impuesto del diez por ciento para el sostenimiento eclesiástico.

Hoy, el caso más importante en donde el diezmo se sostiene como obligatorio y de naturaleza impositiva es en Alemania y no sin dificultades: el gobierno de Alemania cobra un impuesto a los ciudadanos que asisten a una iglesia; sin embargo, para escapar de esta carga, los alemanes están dejando de congregarse. Aquí radica un cambio fundamental, el aporte adquiere la forma de una obligación tributaria, un impuesto, con un destino de sostenimiento del culto y de asistencia a los necesitados:

El impuesto se llama “kirchensteuer”, y es deducido directamente de los salarios y las ganancias de capital. La caída en el número de fieles comenzó a sentirse en la segunda mitad del año pasado. En las iglesias católicas también ha ocurrido una disminución de al menos 180.000 fieles, según la información proporcionada por las 27 diócesis del país en 2014. En el mismo período la Iglesia Evangélica Alemana Luterana (EKD) perdió 200.000 fieles, un aumento del 45% en comparación con 2012, cuando se hizo la última encuesta. El impuesto de la iglesia es parte de la Constitución de Alemania Occidental desde 1949 y afecta a todos los ciudadanos bautizados desde el momento en que empiezan a pagar el impuesto sobre la renta. Los fieles alemanes pagan obligatoriamente (a través del gobierno) un porcentaje de sus ingresos a su propia confesión religiosa. El único modo de no pagar es darse de baja como miembro de la Iglesia. En los últimos tiempos, el gobierno está llevando a cabo una aplicación más estricta de una parte de la recaudación, la referida concretamente al “capital gain”, es decir, a los beneficios por la venta de acciones y otros productos financieros, que antes resultaba más fácil evadir. Aunque algunos fieles deciden darse de baja de la Iglesia [...], los católicos que renuncian para evitar el impuesto religioso tienen impedido el acceso a la confesión y a la comunión, y también a la unción de enfermos, excepto en caso de peligro de muerte. En su declaración de impuestos ante el gobierno, los alemanes tienen el deber de declarar la religión que practican. Quienes marcan “protestante” o “católico romano” en el formulario oficial se someten a un impuesto de un poco menos del 10% de su ingreso anual, que –a cambio de un pago– el Estado recauda y traspasa al Vaticano y las iglesias locales.⁹

En este caso la confusión entre donación, impuesto y caridad se vuelve compleja. Si bien el recaudador, Estado, transfiere a las Iglesias Católicas y

9. <http://www.noticiacristiana.com/sociedad/iglesiaestado/2015/04/alemanes-abandonan-las-iglesias-para-no-pagar-diezmo.html>

Protestante de forma inmediata, su participación media como el recaudador del pago de un impuesto y el control del mismo se hace con una auditoría impositiva. Si bien el fin último puede ser una obra de caridad, en términos de Simmel la obligación se presenta como *erga omnes* y para sostener una situación social determinada. Nada más alejado a la viuda del Evangelio. El sentido de la acción se torna un deber tributario y se aleja de la idea de un acto de caridad.

La asistencia a los pobres como institución pública ofrece, pues, un carácter sociológico muy singular. En su contenido es absolutamente personal, no hace otra cosa que aliviar necesidades individuales [...] la asistencia a los pobres se dirige, en su actividad concreta, al individuo y su situación. Y justamente ese individuo es, para la forma abstracta moderna de la beneficencia, la acción final, pero no en modo alguno su fin último, que solo consiste en la protección y fomento de la comunidad [...] la acción social no se sirve de él mismo, sino únicamente de ciertos medios objetivos materiales y administrativos, destinados a suprimir los daños y peligros que el pobre significa para el bien común.¹⁰

También en los EE.UU. las donaciones a las iglesias pueden no ser anónimas, y de hecho, se realizan mediante transferencias o con sobres donde se consigna voluntariamente el nombre del donante y puede usarse para descontar de impuestos que serán declarados en su informe anual de ganancias.

El sentido de deber-derecho aparece en estos casos mediados por la Institución Iglesia como vehículo tanto para colectar como para distribuir y decidir quiénes son los beneficiarios del aporte. Los aportantes le otorgan un sentido de acto caridad y dan por cumplida la obligación de solidaridad con el prójimo por más que no conozca el destino específico de la donación. Es un acto en la intimidad del sujeto mediante el cual *un individuo con los propios bienes se dirige a subsanar a un pobre en su circunstancia particular, lo que tiene para él un carácter salvífico.*

10. Simmel, op. cit., p. 233.

III. El embrionario Estado de Bienestar y las críticas sociales

Simmel va a distinguir otro tipo de vinculación cuando en la Edad Media la acción humana torna a un sentido institucional: en un primer lugar el Estado crea el impuesto para la pobreza, y luego, ya entrado el siglo XIX, la propia sociedad civil se organiza para actuar en favor de los pobres (Organizaciones de beneficencia):

En la Inglaterra antigua la asistencia a los pobres era ejercida por los conventos y las corporaciones eclesiásticas, y la razón de ello es, como se hace notar expresamente, que solo el patrimonio de las manos muertas posee la duración indispensable para encargarse de la asistencia a los pobres [...] más tarde en Inglaterra se establecerá el impuesto para los pobres a la propiedad territorial. [...] La misma tendencia se manifiesta en 1861, cuando una parte de las cargas de beneficencia fue traspasada de la parroquia a la asociación de beneficencia [...] La asistencia es más bien una parte de la organización del todo, al que el pobre pertenece lo mismo que las clases de propietarios.¹¹

Es decir que antes del Estado de Bienestar hay un *proto* Estado de Bienestar con un fundamento más teológico que económico o político pero que terminará sacralizado por los pensadores de izquierda y por los pensadores conservadores por otro lado. Este proto Estado de Bienestar se manifiesta como intenciones fragmentarias de los grupos sociales para organizar la asistencia social.

Para Stedman Jones esta visión se encarna a fines del siglo XVIII como una moderna forma de considerar al pobre como un sujeto de derecho, y a la atención social del mismo como un deber del Estado. Para este autor esta nueva visión es un resultado más o menos directo de los procesos revolucionarios en la Europa Continental y los profundos cambios sociales en la Inglaterra de ese siglo. La discusión saca a la luz el tema social como una cuestión que supera a la ética individual y lo convierte en un tema de política pública; es un momento embrionario del Estado de Bienestar del siglo XX:

11. Simmel, op. cit., p. 225.

Lo hace por sacar a la luz los primeros debates, que se produjeron a finales del siglo XVIII, sobre la posibilidad de un mundo sin pobreza. Estos argumentos ya no tratan de una Utopía, sino que se plantean en un sentido secular. Se inspiraron en una nueva pregunta desde un punto científico y desde la noción que desde el progreso económico se podría abolir la pobreza, tradicionalmente entendida. Algunas de las dificultades encontradas eran inquietantemente familiares. Muchos de los problemas que los políticos y la prensa imaginan que han surgido en el mundo solo recientemente –la globalización, la regulación financiera, reducción de personal y comercial, la volatilidad– estaban ya en el siglo XVIII como objetos de preocupación recurrente. Por supuesto, es cierto que sí se ha modificado el mundo en el que se da la discusión.¹²

En este mundo del siglo XVIII el paradigma dominante se fundaba en los trabajos de Adam Smith, a quien Stedman Jones califica como alejado de toda cosmovisión cristiana: “En la Teoría de los sentimientos morales, Smith escribió sobre la ambición que impulsa al hijo del hombre pobre que se esfuerza para llegar a ser rico y, si tiene éxito, anunciar su nueva situación mediante la adquisición de simples baratijas de utilidad frívola”. Después una disquisición sobre la imposibilidad de que la riqueza se traduzca en felicidad, Smith llegó a la siguiente conclusión: “la riqueza aparece a continuación como máquinas enormes que operaran y se las arreglan para producir unas pocas e insignificantes comodidades para el cuerpo [...], y que a pesar de todo nuestra atención está lista en todo momento para estallar en pedazos, y aplastar en sus ruinas su desafortunado poseedor”.¹³ Esta forma de pensar tiene en el fondo un sustento estoico o epicúreo, pero no cristiano. Sobre esta forma de pensar, conservadora y antiutópica de la economía política liberal se produce la reacción revolucionaria socialista. Especialmente influyente fueron los ensayos de Proudhon y Malthus sobre el principio de la sociedad y el problema de la población. En estos trabajos la teoría económica y la política social adoptan el lenguaje de los derechos civiles, la sociedad

12. Stedman Jones, Gareth, *An End to Poverty? A Historical Debate*, Columbia University Press, New York, Chichester, 1893, p. 1.

13. *Ibidem*, p. 3.

y la participación política se acercan a un lenguaje de las “fuerzas naturales”, legitimados por el temor y la sospecha de los “trabajadores pobres”. Malthus subordina toda la historia, el derecho y la cultura, a un instinto no social y a la fuerza histórica. Esta concepción termina implantando en el corazón de la economía política el ámbito de la naturaleza. Fue por esta razón que un enfoque conductual y de psicología humana llega a ser considerado el adecuado método en el desarrollo de la teoría económica.

En la Alemania de Hegel, se leía atentamente a Smith y se desarrollaba un modelo optimista y moderadamente progresivo. El cuadro de la sociedad civil es acompañado por una combinación de pietismo fundamentalista, aristocrática y por la reacción del individualismo posesivo y una reafirmación romántica del derecho divino. Esta situación es la que Marx, bajo la concepción de la sociedad civil de Hegel, llamó “el modo de producción capitalista”. Marx, y esta forma crítica de ver a la sociedad fue acompañada por afirmaciones de Malthus y de Darwin. Marx escribe a Engels sobre el trabajo de Darwin:

Es notable cómo vuelve a descubrir Darwin, entre las bestias y plantas, la sociedad de Inglaterra con su división del trabajo, la competencia, la apertura de nuevos mercados, *invenciones* y *lucha por la existencia* de Malthus. Es Hobbes *bellum omnium contra omnes* [la lucha de todos contra todos] y es una reminiscencia de la Fenomenología. La fenomenología de Hegel en la que la sociedad civil figura como un *reino animal intelectual*, mientras que, en Darwin, figuraba como un reino animal civil.¹⁴

Habrán otras manifestaciones que pasan desapercibidas, como el importante enfoque fiscal y las políticas de bienestar de Condorcet, cuando no en su totalidad olvidados, solamente fueron recordados como rarezas de ningún valor programático o de pertinencia. Más tarde, las propuestas para el seguro nacional y pensiones de vejez, se basaron en otras fuentes de inspiración y fueron diseñados para alcanzar diferentes objetivos políticos. En este punto se encuentra el principio de todo el pensamien-

14. A. N. de Condorcet, *Sketch for a Historical Picture of the Progress of the Human Mind*, J. Barraclough (trans.), S. Hampshire (ed.), London, Traducción propia. Citado en Stedman Jones, Gareth, *And End to Poverty? A Historical Debate*, p. 7.

to moderno sobre la pobreza. Sin embargo, la historiografía de los neo-conservadores menosprecia la importancia de este episodio en la historia del pensamiento social como poco más que un excéntrico retoque a la reforma de la Ley de Pobres. La historiografía de izquierda minimiza su importancia, ya que todavía se fija sobre las limitaciones de este tipo de programas “burgueses”. En lenguaje marxista, por otro lado, se lo condena por una supuesta ecuación entre conocimiento, poder y emancipación, y por sus insuficiencias epistémicas sobre cuestiones como la raza, la clase o el género.

La historia de la bifurcación de la herencia de Smith es relevante al presente. Por un lado, los anti-republicanos se forman una versión de Smith individualista posesiva apuntalada por la teología cristiana evangélica. Esta filosofía anti-paternalista se elaboró en lo que se hizo conocido en Gran Bretaña como “conservadurismo liberal” y se mantuvo dominante en la política de bienestar hasta las críticas de Keynes y el final del patrón oro. Hoy está presente en el espíritu neo-conservador del republicanismo norteamericano. Fue este conservadurismo y su anti-utópica visión de la economía política la que produce la reacción de la génesis revolucionaria socialista. Especialmente es muy influyente sobre esta visión el ensayo de Malthus sobre el principio de la población. La teoría de la población fue el principal argumento contra nuevos intentos de ampliar el marco de las prestaciones que dará el bienestar colectivo en alrededor de un siglo. Además, su sustitución, tanto en la teoría económica y en la política social de un lenguaje de los derechos civiles la sociedad y la participación política de un lenguaje de las “fuerzas naturales”, legitimaron e institucionalizaron un temor y la sospecha de los “trabajadores pobres”, que la reacción contra la Revolución ya había empezado a intensificarse. Para los conservadores, la revolución era casi desde el comienzo una demostración de la razón sobre las pasiones en los asuntos humanos. Este punto de vista, profundamente arraigado en el pensamiento cristiano en suposiciones acerca del pecado original, se tradujo en términos de satisfacción sexual. Mediante el tratamiento de reproducción como un imperativo biológico y la fuerza impulsora principal detrás de las actividades de la masa de la humanidad, Malthus subordina toda la historia, el derecho y la cultura a un instinto no social y a la fuerza ahistórica. Una vez que esta concepción estuvo implantada en el corazón de la economía política, el núcleo de la economía se encuentra desde entonces y en adelante en el ámbito de la naturaleza. Fue por esta razón que un enfoque conductual

crudo de la psicología humana llegó a ser considerado el método adecuado en el desarrollo de la teoría económica.

Lo que se ignora es el hecho de que observaron regularidades en el proceso de producción, el consumo y el intercambio, que lejos de pertenecer a la naturaleza, eran solo posibles cuando tales transacciones se regulan de acuerdo con la ley y la costumbre. Fue por esta razón que Hegel, que era un lector atento de Smith, trató la emergencia de la “sociedad civil” y la formalización de su anatomía en la economía política como productos distintivos del mundo moderno. Por “sociedad civil” presupone un conjunto de normas jurídicas y culturales dentro del cual un “sistema de necesidades” podría desarrollarse. Se presupone el derrocamiento de la violencia y la arbitrariedad de la esclavitud y el feudalismo.

Condorcet argumentó que la desigualdad era en gran parte atribuida a “las imperfecciones actuales del arte social”. El fin último del arte social “sería” la igualdad real, la abolición de la desigualdad entre las naciones y el progreso de la igualdad dentro de cada nación. En última instancia, este avance podría conducir a “la verdadera perfección de la humanidad”. Aparte de las diferencias naturales entre los hombres, el único tipo de desigualdad de persistir haría ser “lo que es en interés de todos y que favorece el progreso de la civilización, de la educación y de la industria, sin que ello suponga ya sea la pobreza, la humillación o la dependencia”. Eso sería en un mundo en el que “todo el mundo tendrá los conocimientos necesarios para llevar a cabo en lo ordinario de acuerdo a la luz de su propia razón”, donde todo el mundo estará en condiciones, mediante el desarrollo de su facultades, de encontrar los medios para satisfacer sus necesidades; y donde, por fin, “la miseria y la necesidad serán la excepción, y no ya la gran cantidad habitual de un sector de la sociedad”. La aplicación práctica de este esquema en Inglaterra, en la forma de un conjunto detallado de propuestas para sustituir la Poor Tax por un sistema basado en los impuestos del seguro universal, fue incluida por Tom Paine en *Derechos del Hombre*, publicado en febrero de 1792. Una variante más de redistribución de la misma idea se argumentó en su posterior *Folleto de la Justicia Agraria*, que apareció en Inglaterra en 1797.

Paine identificó las dos formas más acuciantes de la pobreza como “la costa de la educación de los niños” en las familias numerosas, y la disminución de la fuerza y la empleabilidad en edad/años. Por ello, propone una subvención de £4 por año a todos los niños menores de catorce años, y pen-

siones de £6 anuales a los de más de cincuenta años, llegando a £10 por año para los de sesenta, y así.

El siglo XIX se cerrará con las críticas y las contribuciones de Marx a los estados de pobreza y desigualdad. En la *Contribución crítica a la economía política* va a recorrer el camino mencionado distinguiendo entre producción y distribución:

En la distribución, por el contrario, los hombres se permiten actuar con toda arbitrariedad. Sin hacer mención ya de la separación brutal de la producción y la distribución, de la ruptura de su conexión real, debe estar claro desde el primer momento lo que sigue: por diversa que sea la distribución en diferentes grados de desarrollo social, se puede destacar en ella, como en la producción, los aspectos comunes, y también es posible confundir y borrar todas las diferencias históricas en leyes de toda la humanidad. Por ejemplo, el esclavo, el siervo, el trabajador asalariado, reciben toda una cantidad determinada de alimento que les permite subsistir en tanto que esclavo, siervo, asalariado. No importa si viven del tributo, del impuesto, de la renta del suelo, de la limosna o el diezmo, el conquistador, el funcionario, el terrateniente, el monje o el clérigo reciben todos una parte del producto social que se fija según leyes distintas a las de los esclavos, etc.¹⁵

Según Marx el proceso de producción es inescindible del proceso de distribución y por lo tanto de la expansión de la pobreza como fenómeno. Producción y Consumo son el comienzo y el fin, distribución e intercambio de los procesos intermedios:

La producción crea los objetos que responden a las necesidades; la distribución los reparte conforme las leyes sociales, el intercambio reparte de nuevo lo que ha sido repartido ya, pero según las necesidades individuales; en el consumo, por último, el producto se evade de ese movimiento social y deviene directamente objeto y servidor de la necesidad individual, satisfaciéndola en el

15. Marx, K., *Contribución crítica a la economía política*, Editorial Progreso, 1989, p. 139.

proceso de consumo. La producción aparece así como el punto de partida, el consumo como el punto final, la distribución y el cambio como término medio, el cual reviste a su vez un carácter doble, puesto que, según la definición, la distribución tiene su origen en la sociedad y el cambio proviene de los individuos. En la producción deviene objetivada la persona y en el consumo deviene subjetivada la cosa; en la distribución, la sociedad actúa, bajo la forma de determinaciones generales dominantes, como intermediario entre la producción y el consumo; en el intercambio, esa mediación se realiza por la determinación contingente del individuo. La distribución determina la proporción (la cantidad) de los productos que corresponden al individuo; el cambio determina los productos que cada individuo reclama en calidad de parte que le ha sido asignada por la distribución. La producción, la distribución, el cambio y el consumo forman así un silogismo cabal; la producción representa lo general, la distribución y el cambio lo particular, y el consumo lo singular, que da remate al conjunto.¹⁶

La distribución corresponde a leyes de la sociedad cuya resultante es una profunda desigualdad, ya sea que reciban su parte como salario o como diezmo. Marx no profundiza sobre el sistema de distribución puesto que el mismo es solo un proceso intermediario entre la producción (donde se encuentra la base de la desigualdad en la propiedad de los bienes de producción) y el cambio o intercambio donde se producirá la apropiación de la riqueza.

Este marco nos brinda una matriz de relaciones que no están fundadas en la dicotomía derecho-deber sino en la matriz de relaciones de producción. Por lo tanto, las acciones destinadas a subsanar la pobreza son en general acciones de tipo distributivo en los mecanismos de intermediación burguesa. No hablan de derecho-deber, se habla de explotadores y explotados, pero que rescatan la función del Estado como un actor con capacidad ética si el mismo adquiere características hobbesianas. Esta participación será además fundamental para evitar crisis naturales como las que plantea Darwin o sociales, como plantea Malthus.

16. *Ibidem*, p. 142.

IV. El Estado de Bienestar

El siguiente salto cualitativo luego de los debates dentro de los diferentes movimientos socialistas son los que van a surgir a partir de las crisis de la primera posguerra en debates sobre el alcance del Estado de Bienestar (Welfare State). El debate se da en un contexto jurídico con el surgimiento de legislación tuitiva de las relaciones de producción y al mismo tiempo el surgimiento de ola del constitucionalismo social. A nivel internacional podemos observar el papel influyente en la Constitución Mexicana; a nivel local, en las Constituciones de Entre Ríos y Santa Fe.

A partir de la segunda posguerra quedan latentes las contradicciones entre capital y trabajo que se habían planteado desde las perspectivas clasistas. Se va a diseñar entonces un Estado de Bienestar que

[...] permite la conciliación de las contradicciones señaladas bajo un modelo de crecimiento y política social que supere al anterior: el llamado Estado Keynesiano de Bienestar que genera un nuevo modelo de crecimiento económico, regulación social y legitimación política que articula varios procesos a la vez que da paso a la era de oro del Estado de Bienestar (favorecido por la Guerra Fría y el enfrentamiento entre los países socialistas y capitalistas). Un modelo basado en: 1) Un sistema de producción en masa que genera bienes ociosos masivos que permite la creación de la sociedad de consumo como mecanismo de satisfacción de necesidades y deseos e integración social. 2) Una intervención del Estado cuya política económica es el logro de la demanda efectiva y la creación de infraestructuras y cuya política social consiste en la redistribución de la renta entre las clases sociales y la creación de servicios de reproducción social de carácter universal como el sistema sanitario y las políticas educativas (consumos colectivos). 3) Un sistema de concertación social entre trabajadores y empresarios, mediado en ocasiones por el Estado, en el que se reconocen mutuamente la legitimidad del beneficio capitalista y los incrementos salariales en función de la productividad. 4) Finalmente, un modelo de división internacional del trabajo basado en el mercado libre internacional (frente al proteccionismo anterior) y la regula-

ción de la economía y la sociedad a nivel nacional que permitan hacer compatible la modernización capitalista, la existencia de consumos colectivos y redes de seguridad ante el infortunio y la participación democrática.¹⁷

En expresión de T. H. Marshall, el Estado de Bienestar era la última fase de la Reforma social al materializar los derechos sociales como culmen de los derechos civiles (1814-1880) y de los derechos políticos (1880-1940). Este modelo que combina el fordismo productivo y la protección social tendrá su máximo desarrollo entre 1950 y 1979, período en que funcionó un círculo virtuoso entre crecimiento económico, redistribución social, desarrollo democrático y división del comercio internacional.

En cambio, para Offe el Estado de Bienestar presenta dos concepciones: las teorías marxistas del estado:

En las teorías marxistas contemporáneas del estado, hay una hendidura entre dos enfoques. Un enfoque sugiere que hay una en particular en la relación instrumental entre la clase dominante (capital en su conjunto) en un lado y el aparato del estado en el otro lado. El estado se concibe como un instrumento para promover una comunidad de intereses de la clase dominante. Creemos que esta visión es gravemente engañosa, incluyendo la versión que se ofrece en la doctrina de *Capitalismo monopolista de Estado*, con su afirmación acerca de una estereotipada *Fusión de los monopolios y el aparato estatal*. La alternativa es un punto de vista esencial en el que el estado no favorece a intereses específicos y no es aliado de clases específicas. Esta es la visión liberal o neoliberal. Más bien, lo que protege el Estado y sanciona es un conjunto de instituciones y relaciones sociales necesarias para la dominación de la clase capitalista. En este segundo punto de vista, el estado no es ni un *siervo*, ni un *instrumento* de una sola clase. Aunque no defiende los intereses específicos de una sola clase, “el estado, sin embargo, busca implementar y garantizar el

17.http://www3.uah.es/vicente_marban/ASIGNATURAS/SOCIOLOGIA%20ECONOMICA/TEMA%207/Tema%207.pdf

colectivo de intereses de todos los miembros de una sociedad de clases dominado por el capital”.¹⁸

Autores como Hayek y Mises, de la escuela austríaca, o Ralf Dahrendorf, de las corrientes liberales, desconfían de la interferencia del Estado de Bienestar en el funcionamiento de la sociedad.

Por otro lado, entre quienes afirman que el Estado es un instrumento capitalista, Offe lo considera una forma institucional de poder político guiado por las cuatro condiciones funcionales siguientes:

1. *La producción privada.* Al poder político se le prohíbe la organización de la producción de material de acuerdo con sus propios criterios políticos; la propiedad, ya sea en la fuerza de trabajo o de capital, es privada. Por lo tanto, no son decisiones del poder político, sino de los privados, las que determinan las bases para el uso de los medios de producción. 2. *Restricciones fiscales.* El poder político depende indirectamente –a través de los mecanismos del sistema de impuestos– del volumen de la acumulación privada. Los que ocupan posiciones de poder en un Estado capitalista son, de hecho, impotentes a menos que el volumen de acumulación y el proceso permitan que se deriven (a través de impuestos) los recursos materiales necesarios para promover fines políticos. 3. *Acumulación.* Dado que el poder del Estado depende de un proceso de acumulación que está más allá de su poder para organizar, todos los ocupantes del estado de la alimentación están básicamente interesados en la promoción de condiciones políticas más propicias para la acumulación privada. 4. *Legitimación democrática.* En la política democrático-parlamentaria, todo grupo político o partido puede obtener control institucional en el poder del Estado solo en la medida que logre suficiente apoyo en las elecciones generales.¹⁹

18. Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., 1984, p. 120.

19. *Ibidem*, p. 121.

En ese contexto es que se delinea el Estado de Bienestar:

El estado de bienestar ha servido como la principal fórmula de paz de democracias capitalistas avanzadas para el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consiste básicamente en, primero, la obligación explícita del aparato estatal a la asistencia y el apoyo para (ya sea en dinero o bienes) las necesidades específicas y los riesgos que son características de la sociedad de mercado; dicha asistencia se ofrece como una cuestión de demandas legales concedida a los ciudadanos. En segundo lugar, el estado de bienestar implica el reconocimiento del papel formal de los colectivos laborales, la negociación y la formación de la política pública –a considerar como componentes reales del Estado para limitar y mitigar el conflicto de clases, para equilibrar la relación de poder asimétrica del trabajo y del capital, y por lo tanto para superar la condición de disruptiva lucha y contradicciones.²⁰

Como afirmamos, esta visión recibió el ataque inmediato de los neoliberales por cuanto considera que esta intervención es distorsiva y quita el interés para las inversiones necesarias y para el trabajo.

La valiosa visión que se obtendrá con este tipo de descripción es que el Estado de Bienestar, en lugar de ser independiente y proporcionar ingresos y servicios como derechos ciudadanos, es a su vez, y depende en gran medida, de la prosperidad y continuidad de la rentabilidad de la economía. Según Offe fue diseñado como una cura para algunas enfermedades de la acumulación capitalista.

En ausencia de políticas públicas de gran escala como vivienda, los servicios educativos y de salud pública, como los regímenes de seguridad social obligatoria, el trabajo de una economía industrial sería simplemente inconcebible. Dado que condiciones y requisitos de la urbanización, la concentración a gran escala de la fuerza de trabajo en las plantas de producción industrial,

20. *Ibíd.*, p. 147.

técnica rápida, cambio económico y regional, la disminución de la capacidad de la familia para hacer frente a las dificultades de la vida en la sociedad industrial, la secularización del orden moral, la reducción cuantitativa y la creciente dependencia de las clases medias acomodadas, todo lo cual son características bien conocidas de estructuras sociales capitalistas. La repentina desaparición del estado de bienestar podría dejar el sistema en un estado de explosión de conflictos y anarquía. El secreto embarazoso del Estado de bienestar es que, si bien su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede llegar a ser destructivo (como el análisis de manera conservadora demuestra enfáticamente), su abolición sería claramente perjudicial (un hecho que es ignorado sistemáticamente por el conservador crítico). La contradicción es que mientras que el capitalismo no puede coexistir con, tampoco puede existir sin el Estado del Bienestar. Esto es exactamente la condición a la que nos referimos al utilizar el concepto *contradicción*.²¹

El Estado de Bienestar no elimina las causas de contingencias y necesidades (como la relacionada con el trabajo individual, enfermedades, desocupación y otras externalidades negativas del mercado), pero compensa parte de las consecuencias de este tipo de eventos por la provisión de los servicios de salud, seguros de desempleo y subsidios). La intervención del Estado de Bienestar de todas formas es siempre *ex post facto*, y demasiado a tarde a veces.

Como afirma Dahrendorf,²² el conflicto social moderno se desarrolla en torno a la consecución de derechos de ciudadanía para todos en un mundo en el que existen ricas y variadas oportunidades de elección. Se funda en las divisiones sociales, trasladadas al ruedo de la política y manifiestas de múltiples maneras. Para el autor, todas dependen de las específicas condiciones culturales y de las situaciones históricas. En toda la democracia moderna, el conflicto entre grupos diferentes se expresa a través de partidos

21. *Ibídem*, p. 153.

22. Dahrendorf, Ralf Gustav, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Madrid, 1990.

políticos que representan, básicamente, una traducción democrática de la lucha de clases. Existen divisiones sociales que dan lugar a conflictos políticos. Pero, en lugar de hacerse cada vez más violentos y perjudiciales, estos conflictos quedaron domesticados por instituciones en las que encontraron una expresión constitucional ordenada. Los partidos políticos, las elecciones y el parlamento se ocupan del conflicto, sin que haya revolución. Democracia significa aceptar los conflictos, no con el fin de apaciguarlos, sino de prevenir que se conviertan en belicosos. Es una concepción schumpeteriana de la democracia como proceso de tratamiento de los conflictos mediante las elecciones periódicas.

La forma burocrática y profesional a través de la cual el Estado de bienestar prescinde de sus servicios se ve cada vez más como una fuente de su propia ineficiencia. Las burocracias absorben más recursos y ofrecen menos servicios que otros sectores democráticos descentralizados dentro de las estructuras de la política social. La razón por la que la burocracia lleva adelante la administración de los servicios sociales se mantiene a pesar de su ineficiencia e ineficacia convirtiéndose cada vez en un aparato de control más grande.

Tenemos entonces, según Esping-Andersen, “los tres mundos del Estado de Bienestar”:

- *El Socialdemócrata o escandinavo*: es un Estado que califica de solidario, universalista y desmercantilizador. El Estado, a través de programas universalistas consigue una elevada desmercantilización de las relaciones sociales, en las que el individuo alcanza la máxima independencia personal, emancipándose de la dependencia del mercado, con el reconocimiento de una renta mínima ciudadana sin prueba de medios. Es un régimen propio de los países nórdicos.
- *El Continental o corporatista*: los derechos sociales están vinculados a la clase y el status. El Estado tiene un escaso impacto redistributivo cumpliendo un papel subsidiario con respecto a la familia e interviniendo solo allí donde el asistencialismo familiar no llega. Por lo tanto, la desmercantilización es modesta y la esfera de solidaridad es de tipo corporatista y familista. En este modelo se incluiría a países como Alemania, Francia, Bélgica o Austria, pero también Italia y España.
- *El liberal*: en este régimen (Estados Unidos, Canadá, Australia) el mercado es la estructura fundamental y dominante de bienestar y el Estado se

caracteriza por las ayudas a los pobres, subsidios modestos a personas de clase baja, discretas transferencias universales y por limitar el alcance de los derechos sociales mediante un acceso asistencial a prestaciones bajo carga de prueba de medios o *means test*.²³

De esta forma podemos ver el recorrido histórico del Estado de Bienestar, en particular su vínculo directo con las realidades económicas, y las condiciones políticas en las que se lo busca implantar, con una denominación común, el Estado debe estar presente en las relaciones económicas de producción y en particular, debe tener un contenido ético-político dirigido a la pobreza.

V. El ajuste estructural en América Latina

En América Latina, siguiendo a Altimir,²⁴ se puede analizar la evolución de la pobreza a partir de los años cincuenta hasta la década de los noventa. Con dos momentos bien marcados: uno por el “estilo de desarrollo de posguerra” y otro por el “cambio de régimen” a partir de la implementación de reformas y de los programas de ajuste aplicados en la región, ya en el marco de Estado de Bienestar en los principales países de la Región, liderados por ejemplo por el varguismo en Brasil o por el peronismo en la Argentina.

Según el trabajo de Vilas,²⁵ que realiza un estudio analizando la evolución de las políticas sociales en América Latina, las políticas en esta primera etapa eran utilizadas como mecanismos para subsanar la creciente pobreza que generaba la economía de mercado en la poscrisis del año 30. Considera

23.http://www3.uah.es/vicente_marban/ASIGNATURAS/SOCIOLOGIA%20ECONOMICA/TEMA%207/Tema%207.pdf, p. 7.

24. Altimir, Oscar, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Tokman, Víctor E.- O'Donnell, Guillermo (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

25. Vilas, Carlos, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Desarrollo Económico*, Edit. IDES, Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Buenos Aires, p. 933.

estas políticas como una dimensión de determinados modelos macroeconómicos y macropolíticos de acumulación. Por ello su análisis abarca el modelo keynesiano-fordista y el neoliberal, señalando en cada uno las políticas sociales que establecían. Ambos estudios han sido incluidos en el trabajo de Mariana Calvento.²⁶

La estrategia desarrollista toma lugar entre los años cincuenta y sesenta. Para esa década aproximadamente 50% de la población vivía en condiciones de infraconsumo, en amplias zonas se registraba el padecimiento de enfermedades endémicas, como paludismo y mal de Chagas, y el coeficiente educativo era sumamente precario. La instauración del modelo económico desarrollista permitió enfrentar los problemas sociales que ocurrían en dicha época. Sobre la base de esta estrategia que pretendía que el desarrollo económico fuera el motor de la reparación de la pobreza haciendo crecer el producto *per cápita*. De hecho, esto es lo que sucedió. América Latina creció en promedio a un 2,7% anual entre 1950 y 1980. El modelo desarrollista se guió por la teoría económica de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta teoría articuló este modelo en torno a una concepción que atribuía a los estados una capacidad de producir un desarrollo económico y social prometedor por medio de una modernización industrial acelerada. Por ende, este modelo tuvo como objetivo lograr un desarrollo sustentable para la región. La estrategia latinoamericana del desarrollismo buscó una forma de desarrollo endémico, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad frente a las crisis financieras internacionales. Para ello avanzó con un modelo de industrialización primaria y liviana que tomó como núcleo y foco dinamizador al mercado interno. Fue la participación del Estado la que impulsó la infraestructura material y el crédito subsidiado.

La CEPAL, que buscaba generar independencia respecto de las exportaciones primarias, no veía contradicción en utilizar capitales extranjeros, ya que se carecía de fuentes internas. Paralelamente, el modelo desarrollista avalaba el impulso de las políticas

26. Calvento, M., *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/

sociales ya que estas implicaron el fomento de la inversión pública en infraestructura social (educación, salud, etc.), como también programas de construcción de vivienda por parte de empresas privadas con financiamiento privado y público, lo que amplió el consumo colectivo de los trabajadores y elevó el nivel de consumo individual a través de las políticas de empleo, salarios y precios.²⁷

Según Carlos Vilas, “la política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto [...] Las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista y alimentaron la movilización social, y en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado”. Por tanto, la política social se consideraba un vértice importante en el crecimiento de los países orientados al modelo desarrollista. Estas políticas no fueron fruto de un sentimiento de solidaridad, sino de objetivos económicos, como fue el generar un consumo colectivo. El modelo desarrollista, en su conjunto, consiguió entre 1960 y 1980 que la población en condiciones de pobreza se redujera de 51% a 33% de la población total de América Latina (Fuente: CEPAL). La principal política social fue la generación de empleo, dentro del sistema y en el marco de un sistema de derechos que reconocía al trabajo como tal.

El modelo de todas maneras presentaba algunas dificultades como el alto costo e ineficiencia de muchas de las empresas, lo que provocó distorsiones en los precios por falta de competencia. Esta falta de competencia le impidió expandirse a los mercados internacionales, lo que subrayó la importancia y dependencia del sector agroexportador, que se convirtió en el financista del desarrollo industrial en una puja campo vs. industrias. Las crisis de balanzas de pagos y de sobreendeudamiento provocaron un estallido en la década del 80, a lo que se respondió con políticas neoliberales y el desplazamiento de lo que se consideraban derechos sociales adquiridos en el marco del Estado de Bienestar. La deuda representaba 399% de las exportaciones totales de 1987, es decir cerca de los U\$S 430 mil millones. Es fundamental subrayar que el Estado de Bienestar había logrado que las reivindicaciones sociales dejaran de ser demandas políticas, dádivas, atención a los pobres, etc., para convertirse en derechos constitucionales de tercera generación:

27. *Ibídem*, p. 35.

derechos sociales. Esta crisis planteaba un retroceso de derechos sociales; nuevamente reducíamos la categoría a necesidad.

La respuesta a la crisis fue la política neoliberal, que entre sus principales decisiones fue desarticular la estructura de derechos sociales debido a su costo, y que ideológicamente significan una distorsión frente a la asignación eficiente de recursos del mercado, ya sea considerando la mano de obra y su precio/salario así como las obras de infraestructura social básica. Si bien hubo un crecimiento inicial de la economía, producto del ingreso de capitales del exterior, la pobreza y la desigualdad continuaban en números elevados: para 1990 se registraron 200 millones de pobres, alrededor de 70 millones por encima del promedio anterior al período de crisis de la deuda (CEPAL). Ahora bien, en cuanto a las políticas sociales de este nuevo modelo, el neoliberal, Vilas señaló tres características básicas:

Descentralización: implica la transferencia de decisiones de política social a municipios, gobiernos provinciales y Organizaciones No Gubernamentales. La crítica a esta característica es la escasez, que a esos niveles gubernamentales se tiene en cuanto a recursos administrativos, materiales, humanos, etc.

Privatización: su objetivo era aliviar la crisis fiscal de los Estados y mejorar la calidad de los servicios. Pero, señala el autor, el arancelamiento de los servicios públicos provocó la limitación en el acceso a dichos servicios, ya que solo las personas con recursos pueden hacerse cargo de sus costos.

Focalización: como oposición al universalismo característico del modelo económico anterior, respondía a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados.²⁸

Para el autor, dentro del “esquema neoliberal” la política social se relaciona con la política económica por una vía eminentemente pasiva: liberar recursos financieros para la acumulación y prevenir tensiones sociales en

28. Calvento, M., *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/, 2007.

situaciones límite con aportes direccionados a la contención del conflicto en un marco de análisis de riesgo social y no en el marco de un orden progresivo. En síntesis, durante los noventa, la pobreza presentó una tendencia creciente que se vio potenciada por las crisis de los últimos años. A fines de 1994 y comienzos de 1995 la crisis mexicana afectó la región y en 1998 se produjo el contagio de la crisis asiática a Brasil. El continente logró recuperarse de sus crisis pero las economías quedaron extremadamente expuestas a shocks externos, por sus propias vulnerabilidades. En este desarrollo de la evolución de la pobreza en América Latina pudimos señalar las características principales que la situación tomó en los diferentes períodos que atravesó la economía latinoamericana desde mediados del siglo XX a la actualidad.

VI. El Consenso de Washington

En 1989, en la ciudad de Washington, se realizó un encuentro promovido por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. En este encuentro participaron funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, ministros de finanzas de los países industrializados, presidentes de importantes bancos internacionales y reconocidos economistas. El resultado y producto más destacado de dicho encuentro fue el Consenso de Washington, cuya paternidad se otorgó al economista John Williamson, presidente del Banco Mundial. El Consenso era un conjunto de “recomendaciones” que se daban a los países endeudados, mayormente latinoamericanos, al momento de solicitar renegociaciones de deudas como nuevos préstamos. Estas recomendaciones se convertirían en condicionalidades. La implementación de dicho Consenso se materializa en el cambio del patrón productivo, que pasa de ser un modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía.²⁹ Las estrategias elaboradas en el “Consenso” pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. Disciplina fiscal para solucionar por vía monetaria la crisis en la balanza de pagos y las inflaciones elevadas.

29. Stewart, Frances, “La insuficiencia crónica del ajuste”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF-Santillana, Buenos Aires, 1998, p. 28.

2. Disminución del gasto público, especialmente en la parte destinada al gasto social. Desde donde este gasto (ni inversión ni derecho) debía estar destinado a subsidios no justificados hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura.
3. Mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos.
4. Liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés.
5. Mantenimiento de un tipo de cambio competitivo.
6. Liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación.
7. Otorgar amplias facilidades a las inversiones externas.
8. Realizar una enérgica política de privatizaciones de empresas públicas.
9. Cumplimiento estricto de la deuda externa.³⁰

Los modelos de asistencia financiera con condicionalidades implicaban la aplicación de políticas sociales diseñadas muchas veces por las oficinas del Banco Mundial o del BID con destino a atender las externalidades negativas de los planes de ajustes estructurales. Se vuelve a conceptos de políticas sociales vinculados con la idea del beneficiario-necesidad, focalización-riesgo, transferencia-condición.

VII. Efectos sociales en Argentina

La década del 90 y el Consenso de Washington encontrarán a la Argentina avanzando en la privatización de activos estatales, implementando su apertura comercial y financiera, y eliminando restricciones al ingreso de capitales extranjeros. Luego de un buen momento económico se produce una crisis en 1993 y parcialmente en 1994. El modelo profundizó la vulnerabilidad y dependencia de la economía argentina a los capitales externos. Por tanto, ante la desaceleración de los flujos de capitales provocada por los efectos de la crisis mexicana, la decadencia de Argentina que iniciara en 1994 empeoró. De todas formas se sostuvo el Consenso en particular por la caída del comunismo en Europa Oriental y en la Unión Soviética. Al perecer

30. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf> . Consultado 01/2004

la única opción de oposición a la economía de mercado, el capitalismo neoliberal se instaló como la única alternativa viable. De ahí que se lo bautizara con el nombre de “pensamiento único”. En las negociaciones por la deuda el estado debería achicarse radicalmente limitándose a cumplir las funciones básicas de mantenimiento del orden y la seguridad pública, y acometer la reforma estructural. Por otro lado, la crisis económica fruto de la deuda externa y de los efectos cercanos de la hiperinflación fueron los hechos que permitieron forjar dentro de la sociedad argentina el consenso para la aplicación de reformas económicas. La incertidumbre vivida en el país por los sucesivos embates económicos, que en la vida cotidiana se traducían en altos precios en los productos comestibles, desempleo latente, imprevisibilidad, etc., preparó a la sociedad para soportar los ajustes que un nuevo plan económico de corte neoliberal requería. Como señala Guillermo O'Donnell, este tipo de situaciones de incertidumbre crea una predisposición que roza la pasividad por parte de la población frente a las políticas del gobierno.

El control de la inflación, los mercados competitivos y desregulados y la disciplina fiscal permiten sostener que el primer mandato gobierno de Menem fue, en características generales, exitoso. En los inicios de su gobierno, pudo constatar una importante disminución en la pobreza, como señala el Informe del Banco Mundial. La estabilidad de los precios fue lograda a través del Plan de Convertibilidad y sus beneficios transitorios tuvieron importantes efectos en los sectores más bajos.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para fines de 1993 un 13,1% de los hogares estaba por debajo de la línea de la pobreza y un 3,6% era el porcentaje de los hogares indigentes, que en comparación con el 38% de hogares que alcanzó la pobreza en 1989, lo que nos permite dar sustento a la afirmación de que en la culminación de este período de aplicación de medidas neoliberales la situación social no presentaba signos negativos. Ahora bien, a mediados de los noventa diversas variables presentaron signos negativos. Desde 1994, debido tanto a la recesión como a la caída de los salarios y el aumento del desempleo, la pobreza se acrecentó dramáticamente, alcanzando para 1996 niveles cercanos al 30%. Por una parte, el desempleo aumentó en forma constante desde 1992 hasta 1996 y descendió mucho más lentamente en los años siguientes hasta 1999, época en la cual aumentó algo más del 1%. A principios de los noventa se encontraba en un 6,9% y se elevó a 13,8% en 1999, teniendo su pico más alto en la historia argentina de los últimos veinticinco años en mayo de 1995

con un 18,4%. Beccaria también señala que, luego de la estabilización de la hiperinflación, se registró una tendencia creciente a la desigualdad de ingresos reforzada por el creciente desempleo. El aumento en el Coeficiente de Gini señala una importante regresividad: mientras que entre 1990 y 1994 el aumento del mismo fue de 0,453 a 0,459, en 1995 se elevó a 0,480 llegando en 1998 a aumentar hasta 0,490, es decir, a una marca que se acercaba a la registrada en el período hiperinflacionario de 1989. Finalmente, la pobreza adquirió una nueva característica. Como señalamos, en 1993, había descendido hasta llegar a un 13,1%, pero a partir de allí experimentó un crecimiento importante, cuyo pico se encuentra en el año 1996 donde alcanza el 28%. Llegó al año 1998 abarcando un 26% de los hogares. Por tanto, la pobreza no solo aumentó a mediados de los noventa, sino que la misma se mantuvo dentro de elevados niveles por períodos más prolongados que en otras oportunidades. Susana Torrado señala que la excepcionalidad de este hecho está dada en que se produce en un momento de inflación nula y que por tanto “puede considerarse inherente a la naturaleza del modelo”.³¹ Debido a las crisis internacionales y sus efectos en la pobreza, Argentina no resultó inmune a las crisis financieras que caracterizaron al mundo en la segunda mitad de los años noventa. Por tanto, no resulta extraño visualizar que los efectos sociales que dichas crisis provocaron en el país fueron importantes. Importantes en el sentido que implicaron ser una fuente extra en las causas que desembocaron en el crecimiento de la pobreza para el período. Lo expresado anteriormente es fruto de visualizar estadísticamente el aumento de la pobreza a partir de mayo de 1994. La misma responde por una parte a la caída de la tasa de empleo de la población y por otra, se ve acentuada con la crisis del “tequila”, que profundiza la pérdida neta de empleos y, en consecuencia, eleva los niveles de pobreza. Según el Informe de Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), en octubre de 1996, la pobreza alcanza al 20,1% de los hogares y al 27,9% de la población.³²

31. Torrado, Susana, “La pobreza, según se mide”, en *Clarín* (Digital), 10 de junio de 1999. Disponible en www.clarin.com. Accedido en 01/2004.

32. Calvento, M., *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita, 2007. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/

El cambio implicó desde un punto de vista distributivo, el abandono del desarrollismo que se caracterizó primordialmente por su carácter distribucionista y por lo tanto una importante participación del salario en la renta nacional.³³ Se reemplaza el sistema de derechos sociales por un conjunto de políticas sociales destinadas no a eliminar la pobreza sino a generar modelos de contingencia para evitar los primeros efectos generados por los despidos y el achicamiento del Estado. Los modelos de políticas sociales mantenían modelos prestacionales o condicionados, como por ejemplo el Plan Trabajar, que requería que el beneficiario participara de alguna actividad de bajo valor agregado dependiendo generalmente del municipio (un típico ejemplo de este modelo era ver a los beneficiarios con pecheras barriendo las veredas de edificios públicos).

VIII. La pobreza a mediados de los noventa

El elevado crecimiento de la pobreza a raíz de la hiperinflación de 1989 en Argentina logró paliarse como fruto de la estabilidad de precios conseguida a partir del Plan de Convertibilidad. No obstante, ese descenso solo duró hasta comienzos de 1995, ya que a comienzos del segundo mandato presidencial de Menem los principales indicadores de la situación social presentaron números desalentadores. En primer lugar, el índice de la distribución del ingreso señalaba una aguda concentración del mismo. Según datos del Banco Mundial, el 20% más rico de la población, que en 1990 participaba de un 50,9% del ingreso, pasaba a tener en 1995 una participación del 5,2%. Por su parte, el 20% más pobre que obtenía en 1990 el 4,55% del total del ingreso, en 1995 recibía el 4,3%. En segundo lugar, en términos de desempleo, el crecimiento llegó a su cifra record de 18,4% en mayo de 1995. El empleo había experimentado una relativa estabilidad, solo alterada por el período de inflación de los ochenta, manteniéndose el desempleo entre el 3% y el 6% de la población.

Con este número la desocupación se instala como una nueva problemática de la sociedad argentina. Los trabajadores desocupados deben en-

33. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), "Informe sobre la evolución de la pobreza en los últimos nueve años, enero 1999", disponible en www.siempro.org.ar.

frentar a su vez la vulnerabilidad e incertidumbre laboral, ligada al ingreso y salida del mercado de trabajo de un vasto sector de la población. Esta situación se relaciona con la pobreza por ingreso, otro de los indicadores, ya que genera fenómenos tales como la permanencia no deseada de vastos sectores de la población económicamente activa fuera del mercado laboral. Esto llevó al empobrecimiento de la clase media y a un nuevo papel del Estado Nacional ante dicha situación.

Los nuevos pobres, que son mayoritariamente grupos de clase media que han visto reducidos sus ingresos, siguen contando, sin embargo, con un stock de relaciones sociales y la capacidad de crear otras nuevas que les permiten paliar las situaciones de desocupación o subocupación y les facilitan la reinserción laboral en el caso de una recuperación de la economía. Por el contrario, las redes sociales a las que tienen acceso los sectores caracterizados por la pobreza estructural son en general limitadas y alcanzan solo para mantener las condiciones mínimas de subsistencia.³⁴

Las políticas sociales de los ajustes estructurales son definidas desde sus inicios como: “el conjunto de intervenciones públicas (estatales) en las relaciones de mercado; se realizan para encarar situaciones consideradas injustas o inconvenientes de acuerdo con los criterios valorativos predominantes en la sociedad, y/o para promover el mejoramiento de la calidad de vida de determinados actores a quienes se consideran discriminados por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado”.³⁵ La definición de pobreza forma parte de lo se define como sistema de integración social. Dentro de este concepto se consideran “aquellas estructuras normativas (valores e instituciones) mediante las cuales se socializan los sujetos”.

“Entendida históricamente como la práctica político-social de lo que se llamó el Estado Benefactor [...] El Estado se auto-reconocía como el

34. Altimir, Oscar - Beccaria, Luis, “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina”, disponible en www.iadb.org. Consultado: 08/2003.

35. Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, IDES, Vol. 36, N°143, Octubre-Diciembre, 1996, Buenos Aires, Argentina, p. 714.

responsable de la protección social y los gobiernos tenían un papel tutelar en favor de los sectores sociales más vulnerables. Dicha situación se desplegará a través de la institucionalización e implementación de Políticas Sociales.”³⁶ A pesar de los distintos tipos de gobierno que se sucedieron luego del Peronismo, ya sean militares o civiles, las condiciones básicas del modelo se sostuvieron: en los gobiernos de Frondizi, Illia, etc., e incluso bajo gobiernos dictatoriales (transgresores sistemáticos de los derechos políticos) se mantuvieron los derechos del trabajo y las políticas sociales. Esta situación comienza a cambiar con la llegada del gobierno militar en 1976 ya que en el mismo la atención hacia los pobres es disminuida y la política social se ve reducida en sus funciones. Luego, el gobierno democrático de Alfonsín, aunque presionado por la deuda externa y por la necesidad de realizar políticas de reforma y ajuste, no dejó de utilizar la política social como medio de compensación para la situación de crisis que se atravesaba. Esa fue la justificación de la implementación del Programa Alimentario Nacional (PAN) y del Programa de Promoción Social Nutricional.

Debe señalarse la importancia del PAN, ya que fue el primer programa masivo de este tipo que se incorporó en forma orgánica al sistema de políticas sociales de Argentina, y dejó implícita la importancia creciente de la pobreza. Por lo tanto, el debilitamiento del sistema de políticas sociales que comenzó en los setenta, se vio frenado en los inicios del gobierno radical. Empero, este freno no consiguió evitar que los mecanismos de integración social se resquebrajaran. Precisamente, repercutieron sobre el sistema social los cambios producidos en el modelo de acumulación.³⁷

Con este concepto el estado asume un papel solidario, pero no responsable, lidera los principios organizadores de la solidaridad social y de la concepción tradicional de los derechos sociales, pero no como derechos

36. Mecle Armiñana, Elina S., “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, disponible en www.clacso.org.

37. CEPAL, “La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social”, Santiago de Chile, 1996.

activos y exigibles. Los principios organizadores de la solidaridad social daban sustento al sistema de Seguridad Social.

En los noventa, las políticas sociales se mimetizan con el discurso neoliberal y privilegian la concepción de un Estado limitado. La creciente pobreza, la desocupación y subocupación, el deterioro de los salarios y de las condiciones de empleo, etc., debían ser atendidos, como parte integral de las reformas estructurales. Fue fundamental el papel de los organismos internacionales de crédito orientando el gasto social, bajo consideraciones de desprestigio y desconfianza hacia las instituciones públicas. Desde este momento hubo dos corrientes. Según la CEPAL “focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita”.³⁸ Si el gobierno de Perón se caracterizó socialmente por sus políticas universalistas, que utilizaba como instrumentos de aplicación a los programas focalizados, el nuevo sistema era íntegramente focalizador pero las políticas sociales solo actuarían sobre grupos identificados como pobres extremos y este tipo de política debería disminuir la carga del gasto social sobre el estado. Por tanto, la focalización es un tipo de enfoque que se ocupa solamente de los efectos de la pobreza y no de las causas. Implicaba a su vez no atender a los nuevos pobres que no eran incluidos dentro de la pobreza extrema. El mayor riesgo de la implementación de un sistema focalizador es que se desmantelen las políticas universalistas y se limite la política social solo a la atención de grupos vulnerables. Dentro de dicha lógica se destacó la utilización de diferentes métodos, como por ejemplo el intento de aplicar el programa del “Bono Nacional de Emergencia”, que reemplazaría la caja PAN. El Bono recibió un uso clientelar, lo que llevó a su rápida suspensión. Solo con la estabilidad económica llegaron a emprenderse acciones firmes que contaron con el apoyo financiero y asesoramiento de organismos multilaterales de crédito a través de la descentralización en la ejecución de los programas sociales nacionales, la conformación de una auditoría social con la participación activa de las

38. CEPAL, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile, 1996.

organizaciones de la comunidad y la racionalización del gasto. SIEMPRO señala que en 1993 el Gasto con Finalidad Social de la Administración Pública Nacional era de 22.855 millones de pesos. En términos nominales, mantuvo durante todo el período 1993-2000 una tendencia de crecimiento relativamente estable solo alterada por una leve caída durante 1999. No obstante, desde el mismo organismo se sostiene la perspectiva de considerar al Gasto Social como pro-cíclico.

“De esta manera, los recursos necesarios para la asistencia social fueron escasos, justamente, en los momentos en que crecían los indicadores de pobreza”.³⁹ A ello se sumó que el Gasto Social Focalizado representó menos del 10% del Gasto Público Social. Los recursos económicos destinados a esta expansiva oferta de programas focalizados rondaron, durante la segunda mitad de los noventa, los 4.000 millones de pesos. Pero su aplicación se vio retaceada porque la disponibilidad de recursos resultó muy limitada, sea por compromisos formales o informales con las provincias, sea por la legislación vigente, sea por tratarse de recursos de préstamos internacionales. En trabajos del Banco Mundial, como del FMI, pueden encontrarse este tipo de políticas. La posición de dichos organismos con relación a los temas sociales fue fruto de un proceso que puede ser dividido en dos momentos. En el primero, las indicaciones dadas a los países endeudados carecían de referencias o propuestas particularmente para la atención de los pobres. Solo predominaban en sus “recomendaciones” cuestiones netamente económicas. En un segundo momento se reconoció la necesidad de implementar medidas para enfrentar dicha problemática ya que a criterio del Banco Mundial, aunque para los noventa, “la recuperación de América Latina es sorprendente [aunque] podría desmoronarse a menos que los gobiernos tomen urgentes medidas para socorrer a los pobres”.⁴⁰ Fue entonces que se abandonó la teoría del derrame.

El gran número de programas que tiene a su cargo para 1998 no representó una disminución en la tasa de pobreza. Aquí también influyó la descoordinación de las distintas agencias gubernamentales como la superposición de los programas. A la ineficiencia en las políticas implementadas se sumó la limitada cantidad de recursos destinados al área social.

39. SIEMPRO, op. cit., en www.siempro.org.ar.

40. *Clarín*, 20 de septiembre, 1993.

En síntesis, como afirma SIEMPRO, “el problema central de las políticas públicas contra la pobreza continúa siendo la insuficiencia de los fondos que se destinan a atenderla”. Por otra parte, influenció la concepción neoliberal que se extendió por medio de diversos organismos internacionales y que imprimió a dichas políticas un sesgo focalizador.⁴¹ Entre los programas más conocidos se incluyen PRANI (nutrición infantil), PROhuerta, Siempro, FO-PAR, PROAME (Plan de atención al menor).

La crisis del año 2001 hizo que la Argentina comenzara de cero no solo su economía sino el diseño de sus políticas sociales. El número de pobres, indigentes y desempleados superaba el de todo momento histórico del país.

IX. La década 2003-2013

Para el INDEC la Argentina del 2002 tenía 20,8 millones de personas en situación de pobreza y 9,96 millones de ellas viviendo en situación de indigencia. El 57,4% y el 27,5% respectivamente.

Los programas sociales que se diseñaron en este contexto de crisis refieren a cuatro áreas temáticas diferentes: empleo transitorio, transferencia de ingresos, alimentación nutrición y desarrollo local.

Los primeros planes que se desarrollan son Jefas y Jefes de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social”, el Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre es más urgente” PSA y el plan de Desarrollo Local y de Economía Social “Manos a la obra” PMO.

El Plan Jefes tenía por objeto garantizar “el Derecho Familiar de la Inclusión Social”, es decir, se volvía a una categoría de derecho que implicaba una transferencia de directa de ingresos a los desocupados a cambio de una contraprestación social.

En el caso del Plan de Seguridad Alimentaria se unificaron todos los programas sociales destinados a la alimentación. Retoma las iniciativas de la sociedad civil y las refuerza a través de redes prestacionales, en particular comedores. Este plan tuvo como característica distintiva el hecho de haber sido una iniciativa de la sociedad civil. A través de la ley 25.724 de 2003

41. Calvento, M., *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita, 2007. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/

se dispuso la unificación y coordinación de todos los programas vigentes financiados con fondos nacionales. El PSA decía “es un deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”.⁴²

Finalmente, el PMO se propuso financiar proyectos productivos que favorecieran la inclusión social y el desarrollo de oficios, habilidades e incentivar el capital social para fundar pequeñas empresas de prestadores.

En el año 2009 como subsistema no contributivo dentro del régimen de las Asignaciones Familiares se creó la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta medida impacta directamente sobre los niveles de indigencia y pobreza al transferir ingresos a los hogares y cubriendo hasta el año 2011 más de 3 millones de chicos.⁴³

Es decir que no fue desde el comienzo de la crisis que se volvió al discurso y plataforma de los derechos sociales, sino que recién lo es a partir del año 2009, incorporando el Derecho a la Asignación Universal, en el “mientras tanto” de Arcidiácono, los planes seguían siendo una respuesta a la urgencia de la gravedad de la hora. Urgencia que se atendía con transferencias, seguridad alimentaria y soporte para emprendimientos sociales.

Entre el primer semestre de 2002 y el segundo semestre de 2006, la economía argentina creció un 41%, permitiendo que la tasa de desempleo en el primer trimestre de 2007 descienda a 20,4%.

En el primer semestre de 2009, 9,4% de los hogares estaban por debajo de la línea de pobreza, lo que incluía 3.429.000 personas. De ese conjunto 3,1% estaba bajo la línea de indigencia. En este contexto se instaló nuevamente la discusión sobre la pobreza en el marco de la discusión de la aplicación de retenciones a las exportaciones agropecuarias. El Ministerio de Desarrollo Social se oponía a políticas de tipo universal, no así el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que impulsaba una medida de este tipo. Finalmente en el mes de octubre se firma el DNU 1602/09 “Asignación Universal por Hijo para la protección social” (AUH) que modificó la ley de asignaciones familiares. Se creó una asignación para aquellos grupos familiares que se encontraran desocupados o en la economía informal, con

42. Infoleg.com.ar: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81446/norma.htm>

43. Arcidiácono, P., *La política del “Mientras Tanto”. Programas sociales después de la crisis del 2001-2002*, Editorial Biblos, 2012, pp. 28-29.

una prestación de 180 pesos por hijo menor de dieciocho o discapacitado de cualquier edad al padre, tutor o pariente. En 2011 se agregó la Asignación Universal por Embarazo. El hecho de que hayan sido creadas por decreto y dentro del sistema de asignaciones la convertiría en un derecho exigible aunque su marco jurídico un DNU no es el más sólido instrumento para su implementación. Pero el sistema pasó de cubrir el 54% de los niños y niñas a cubrir el 82%.⁴⁴

Conclusiones

Si bien los derechos sociales, o derechos de tercera generación, parecían haberse consolidado hacia la mitad del siglo pasado, las crisis financieras y económicas globales retrotrajeron su alcance o su definición misma del alcance como Derecho Social. Las políticas públicas comenzaron a denominarlos “bienes públicos” y por lo tanto cuantificables e incorporables a una ecuación fiscal. Recuperar la idea de un derecho social, que lo hace exigible, frente a un estado obligado, es el regreso a la reconfiguración de un Estado de Bienestar. Este proceso es el que se ha visto en los últimos diez años en la región, tratando de crear una malla de protección frente a las incertidumbres de las economías globales.

El Estado de Bienestar como categoría jurídico-política permite al Estado avanzar en actividades que ideológicamente estuvieron vedadas durante la conformación de los procesos de ajuste estructural. Esto implica un Estado que puede inmiscuirse e intervenir en todos los procesos: producción, distribución e intercambio. Puede cumplir un papel central en devolverle rápidamente a la sociedad un equilibrio en materia de distribución del ingreso y acceso a bienes y servicios públicos. Otras visiones propias de los modelos aplicados durante la década del 90 han generado serios errores en el diseño e implementación de las políticas sociales. Las políticas sociales se han clasificado en universales (aquellas dirigidas a un colectivo) o focalizadas (dirigida a un grupo determinado en un lugar concreto). Como ejemplos extremos en un mismo gobierno hemos visto por ejemplo que el Ministerio de Desarrollo Social sostenía el Plan AHÍ (plan focalizado, su subtítulo era “*AHÍ, en ese lugar*”) al mismo tiempo que había decretado la Asignación

44. Arcidiácono, op. cit., p. 145.

Universal por Hijo (AUH, una transferencia de dinero a un grupo de gran alcance por lo que podríamos denominarlo universal y como derecho). Cuando el Estado de Bienestar fracasa se observa que la sociedad civil tiene una gran capacidad de respuesta, basada en la solidaridad. Por ejemplo, movilizarse para lograr la aprobación del Plan “El hambre es más urgente” a fines de siglo en Argentina.

La sociedad civil tiene capacidad para movilizar, incluso para controlar y hasta ha sido usada para implementar políticas sociales tercerizadas en estos últimos diez años. En estos casos el Estado de Bienestar declina su papel en manos de instituciones de la sociedad civil, lo que no siempre arroja los mejores resultados. Ejemplos de políticas sociales tercerizadas son las que realizaba el gobierno nacional en manos de las organizaciones sociales cooperativas como la Túpac Amaru, de Milagro Sala, o el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en manos de la Fundación Margarita Barrientos en “Los Piletones”. También son tercerizados aquellos planes de política social implementados a través de Caritas, institución de la Iglesia Católica, o el Plan de Viviendas implementados por las Madres de Plaza de Mayo. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, un servicio directo es la red de Servicios Zonales, y una forma indirecta el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.⁴⁵ Este tipo de soluciones genera una contradicción muy fuerte hacia el modelo de Estado de Bienestar. Si quien presta el beneficio es la sociedad civil, el Estado de Bienestar aparece como tercerizando, subsidiando o renegando de su propia capacidad de implementación. A la larga comenzará un problema de naturaleza de gestión que puede tomar características políticas. Si el programa se presentó como una iniciativa de la sociedad civil debería seguir como tal, no interviniendo el Estado en su funcionamiento para evitar la tergiversación de la asignación de funciones. El Estado de Bienestar no está preparado para financiar iniciativas de terceros, está para implementar la exigibilidad de los derechos, por lo tanto no deberían ser terceros quienes las realizan. El gran trabajo de capital social que realizan las asociaciones, grupos o instituciones de be-

45. La relación entre políticas públicas y sociedad civil está atravesada por la discusión del uso clientelar de los recursos públicos por parte de las organizaciones sociales. Entendemos por uso clientelar la situación por la que se tiene acceso a los bienes siempre y cuando se participa de la organización civil en su faz política (votando, participando en actos, etc.).

neficencia se verá atrapado en el financiamiento público y viceversa y con una compleja trama de control para los que no están preparados: “Si bien se puede acordar cuál es el deber ser de las políticas de bienestar, en la praxis política estas pueden operar en diferentes sentidos con efectos igualadores (pensiones no contributivas), de polarización social (subvenciones públicas a escuelas privadas), reproducción de desigualdades de ingresos (prestaciones contributivas), de género (exclusión de hombres), homogeneizadoras (políticas universales de salud y educación)”.⁴⁶

Pero creemos que lo más efectivo siempre es buscar el enfoque que ya Simmel nos advertía, y es el “enfoque basado en derechos”. De esta forma se pueden articular un conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales.

Las políticas sociales deben ser pasibles de encuadrarse en estándares jurídicos –como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana– y también en principios –el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública– que se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas sociales:

Es precisamente a partir de este enfoque, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas de desarrollo como también en las políticas sociales, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social, de universalidad, de no discriminación y el empoderamiento de sectores afectados por las políticas. Siguiendo la argumentación principal de este enfoque, el empoderamiento de los destinatarios de las políticas, comienza por re-

46. Arcidiácono, op. cit., p. 92.

conocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado.⁴⁷

Laura Pautassi indica que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas ha señalado en un trabajo reciente que “la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas” (CEPAL, 2006: 14). Agrega ese trabajo que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, “a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir, que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos” (CEPAL, 2006: 14).⁴⁸

Sin considerar las diferencias ideológicas, el marco de derechos garantiza que los procesos económicos no limiten el acceso al alimento, a la salud y la educación, otros de los derechos que integran el plexo normativo de Derechos Sociales.

El “enfoque de derechos” o “enfoque de derechos humanos” (EDH) entiende que los principios de derechos humanos constituyen una guía para orientar las políticas sociales de un Estado democrático.

Es un marco ético-normativo que ofrece estándares que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sistema de gran solidez para la defensa de los derechos sociales contemplados. Siguiendo a Pautassi, estos son:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Contenido mínimo de los derechos.
- Realización progresiva.
- Indivisibilidad.

47. Pautassi, L., <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/pautassi.pdf>.

48. Pautassi, L., <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-derechos-y-la-institucionalidad-de-las-politicas-sociales.pdf>.

- Interdependencia e interrelación de los derechos.
- No discriminación e igualdad.
- Acceso a la información.
- Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo.
- Participación.
- Empoderamiento.
- Rendición de cuentas e imperio de la ley.

Los Estados están obligados a cumplir con Derechos, en el caso de la Argentina estos Derechos se extienden hasta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que contiene tratados específicos sobre derechos sociales. Esta es una forma más sólida de defender el alcance de la cobertura entre los que más lo necesitan.

La reconstrucción del Estado de Bienestar a partir de políticas sociales inclusivas y universales parece el camino más apropiado a recorrer. A partir del cambio de gobierno se abren a la Argentina nuevamente opciones de financiamiento internacional para las políticas públicas destinadas a disminuir la pobreza. Estas políticas públicas mantienen la estructura ideológica del siglo pasado, en particular su carácter focalizado y ligado a un *cluster* de alcance local. El problema es que en las políticas sociales hoy en la Argentina están conviviendo ambos modelos, que se corresponden como vimos a dos concepciones no solo diferentes respecto al Estado, sino a concepciones ético-jurídicas distintas. Si se piensa que la AUH es distorsiva respecto del mercado de trabajo y se producen recortes en sus alcances, sin suplantarlo por ejemplo por programas de primer empleo, un sector amplio de la sociedad queda desguarnecido. En principio, y esta es nuestra propuesta, es necesario que convivan ambas concepciones, sin eliminar o recortar la AUH; por el contrario, que siga creciendo hasta lograr una cobertura del 100% que permita colocar a toda la población por encima de la línea de pobreza, al mismo tiempo que se agregan programas de primer empleo vinculados a las producciones locales.

Bibliografía

Altimir, Oscar y Beccaria, Luis, “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina”, disponible en www.iadb.org. Consultado en 08/2003.

- Altimir, Oscar, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en Tokman, Víctor E. - O'Donnell, Guillermo (comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999.
- Arcidiacono, P., *La política del “Mientras Tanto”. Programas sociales después de la crisis del 2001-2002*, Editorial Biblos, 2012.
- Calvento, M., *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica gratuita, 2007. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007a/252/
- CEPAL, *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile, 1996.
- Dahrendorf, Ralf Gustav, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori, 1990.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, IDES, Vol. 36, N°143, Octubre-Diciembre, 1996, Buenos Aires.
- Heler, Mario, *Cuadernos de ética*, Asociación Argentina de Investigación Ética, Nro. 10, Buenos Aires, 1991.
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>. Accedido Consultado 01/2004
- Kliksberg, B., *Escándalos éticos*, Temas, Buenos Aires, 2011.
- Marx, K., *Contribución crítica a la economía política*, Editorial Progreso, Buenos Aires, 1989.
- Mecle Armiñana, Elina S., “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, disponible en www.clacso.org.
- Noticia Cristiana, “Alemanes abandonan las iglesias para no pagar diezmo”, <http://www.noticiacristiana.com/sociedad/iglesiaestado/2015/04/alemanes-abandonan-las-iglesias-para-no-pagar-diezmo.html>
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson & Co., 1984.
- Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-enfoque-de-derechos-y-la-institucionalidad-de-las-politicas-sociales.pdf>.
- Simmel, G., *Sobre la individualidad y las formas sociales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002.

- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), “Informe sobre la evolución de la pobreza en los últimos nueve años, enero 1999”, disponible en www.siempro.org.ar.
- Stedman Jones, Gareth, *And End to Poverty? A Historical Debate*, Columbia University Press, Columbia University Press Publishers, New York, 1893.
- Stewart, Frances, “La insuficiencia crónica del ajuste”, en Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (edit.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF-Santillana, Buenos Aires, 1998.
- Torrado, Susana, “La pobreza, según se mide”, en *Clarín* (Digital), 10 de junio de 1999. Disponible en www.clarin.com. Consultado en 01/2004.
- Vilas, Carlos, “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, en *Desarrollo Económico*, Edit. IDES, Vol. 36, número 144 (enero-marzo 1997), Buenos Aires.